

Las nuevas amenazas y la transformación de la defensa: El caso latinoamericano

Dr. Jaime García Covarrubias¹

**¿Por qué deben ser transformadas las Fuerzas Armadas?
Porque su principal obligación es dominar los eventos.**

Antecedentes

Una de las mayores preocupaciones del sector de defensa de EE.UU. es la transformación de su sistema. Desde 2001, muchos especialistas se han dedicado a explicar esta necesidad, al tiempo que el gobierno de Washington ha organizado una Oficina de Transformación adjunta al Departamento de Defensa. Se ha progresado mucho en los últimos años, y dos guerras más un artero ataque terrorista han ayudado a dar forma definitiva a tal concepto.

En un proceso casi natural de transferencia de ideas, el criterio de transformación ha sido transmitido a la región latinoamericana, donde el liderazgo militar está intentando asimilarlo y aplicarlo a situaciones en las cuales se considera que las Fuerzas Armadas tienen carencias extremas.

Este último motivo indica que la transferencia del concepto a Latinoamérica no es tan simple, pues el diseño del aparato militar depende de la modalidad estratégica elegida, la que a su vez depende de los desafíos y amenazas que afronta el Estado. En este sentido, la situación de EE.UU. no es simétrica con la de los países de la región, por lo que la aplicación a Latinoamérica del concepto señalado debe ser analizada con sumo cuidado.

El presente trabajo intenta explicar el concepto de transformación de la defensa enfatizando los aspectos que, según creo, atañen a países como los de la región latinoamericana. Por el momento, éstas son opiniones personales y no involucran a ninguna agencia o país en los cuales trabajo profesionalmente.

Seguridad, Defensa y las nuevas amenazas. El punto de vista instrumental de la Defensa

La expresión “nuevas amenazas” remite a los riesgos a los que todas las naciones del mundo han estado sujetas desde la finalización de la Guerra Fría. A partir de entonces, este concepto comenzó a establecer con firmeza el punto de vista de que bs países deben reformar sus sectores de defensa con el fin de desarrollar las capacidades necesarias para enfrentar aquellas amenazas.

Desde las primeras reuniones ministeriales en el continente americano, estas amenazas han sido planteadas globalmente sin especificar si se las iba a resolver con los instrumentos de Defensa y Seguridad pública, es decir, con el aparato militar y/o político, o bien a través de agencias de otra clase.

De hecho, la declaración de San Carlos de Bariloche establece la preocupación sobre el impacto de los fenómenos económicos en la Seguridad de un país.² Las circunstancias señaladas, gradualmente, dieron lugar a una expansión de la gestión de riesgo, pues los problemas de naturaleza política, económica y social también fueron incluidos como posibles amenazas para los estados.

De acuerdo con ello, los grupos de trabajo en la mencionada reunión convinieron en que las nuevas amenazas eran, entre otras: el desempleo creciente, la marginalidad social, las emigraciones no controladas, el tráfico de drogas, el terrorismo en todas sus formas, el crimen organizado, las violaciones de los derechos humanos, el deterioro del medio ambiente y las distintas formas de discriminación. Como puede verse, una combinación de distintos riesgos cuya única característica común es que no pueden ser resueltos con un único instrumento, por lo cual deben ser tratados en forma separada.

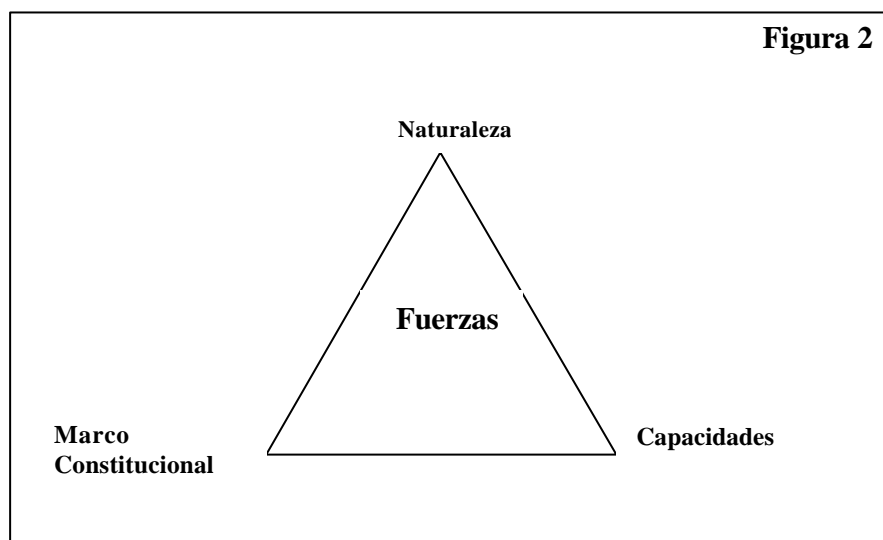
Puede entonces deducirse que, reconociendo el impacto que las crisis económicas convencionales tienen en la seguridad de los estados, he tendido a “globalizar” las amenazas, asignando el manejo de su totalidad al sector de Defensa, entre otras razones debido a la ambigua asimilación que se hace entre los conceptos de Seguridad y Defensa. Pero las cosas se complican aun más por el hecho de que algunos identifican el concepto de Seguridad nacional con el de Seguridad pública.

Ésta es la razón por la cual durante los últimos años se ha intensificado la necesidad de definir el significado respectivo de los términos “Defensa” y “Seguridad”. ¿Cuál es el alcance de cada uno? Sin duda, este interesante debate, más académico que político, termina “aburriendo” a los encargados de tomar decisiones, pues, más allá de las definiciones, los conceptos necesitan ser plasmados en forma concreta y material. Evidentemente, los ministros de Defensa están mucho más preocupados por la “gestión” de Defensa que por la definición conceptual de cada término implicado. No obstante, la preocupación acerca de la definición del alcance de la Seguridad y la Defensa ha sido recurrente en las cuatro reuniones ministeriales. Personalmente, mi posición es de adhesión a un punto de vista instrumental de la Defensa; y en mi visión de la Seguridad, ésta es solo un “efecto”. Como sucede con la Seguridad pública, que se confunde con la Seguridad “efecto”, ésta es uno de los instrumentos que tiene el Estado para resolver problemas, como lo son: Defensa, Salud, Educación y Finanzas, si bien en este caso se trata de la seguridad de la población.

¿Qué significa “defensa instrumental”? Significa que en vista de la magnitud y calidad de la amenaza o el problema, el Estado decide si necesita usar las Fuerzas Armadas o policiales³ para resolverlo. La amenaza es un asunto de Defensa. Por otro lado, ante un problema (como el SIDA), lo requerido es que el sistema de Salud se ocupe de la solución, es decir que se trata de un problema para dicho sector. En pocas palabras, el instrumento que finalmente se utiliza define si la amenaza pertenece al dominio del sector Defensa o si es un problema inherente a otro sector. Es obvio que hay amenazas cuya naturaleza exige utilizar un instrumento muy preciso para resolverlas. Por ejemplo, si un país es invadido militarmente, nadie dudaría que esta circunstancia (o amenaza) es del dominio de Defensa, y que la misma requiere un aparato militar para resolverla. En este caso, la “naturaleza” de la amenaza está claramente dentro del dominio de Defensa. Otro punto de conflicto es que algunos piensan que la pobreza es una amenaza para la seguridad. En mi opinión, la pobreza en sí no constituye una amenaza; sucede que puede ser la causante o impulsora, o bien tener un efecto multiplicador sobre alguna amenaza. Son ejemplo de ello el terrorismo o el tráfico de drogas. En este caso las Fuerzas Armadas no actuarían contra el hambre, sino directamente contra la amenaza que demanda utilizar el instrumento militar.

Por su parte, las Fuerzas Armadas (en cuanto instrumentos) tienen una naturaleza (fueron creadas para cumplir una misión), han recibido capacidades (con el fin de cumplir la

misión en forma eficiente y efectiva) y poseen un marco constitucional que las encuadra. Lo lógico es usarlas dentro de esos límites. Paralelamente, el Estado tiene que desarrollar las capacidades específicas para resolver los distintos tipos de problemas o amenazas. Por ejemplo, desarrollar un buen sistema de salud que controle el SIDA, una estructura educativa adecuada, iniciativas para resolver la pobreza, etc.



Es importante recordar que entre los ministros de la región ha habido acuerdo en cuanto a que el rol principal de las Fuerzas Armadas de los países es la defensa de la soberanía nacional, reconociendo tácitamente que cada país es libre de definir su propio rango de amenazas específicas. Esto da a los países la libertad de formular sus propias hipótesis de conflicto (normalmente locales), los que deben ser resueltos o mitigados por los países a través de acuerdos bilaterales.

Es básico tener en claro que el mundo actual presentará tres escenarios que pueden existir simultáneamente. El primero es la Paz, al cual agregaría la palabra "relativa", ya que las llamadas "nuevas amenazas" son fenómenos que se ven en escenarios de paz. El segundo es la crisis, en la cual las Fuerzas Armadas deben dar forma y perfeccionar medidas creíbles, reales y concretas de intimidación. El tercer escenario es el de guerra o conflicto con el uso militar de los medios de Defensa. Estos tres eventos pueden cruzarse y combinarse, dado que hoy en día las guerras no son declaradas, y coexisten con la paz y/o la crisis. Y cuanto más grande sea el país, mayor será el riesgo de simultaneidad de los eventos. Además, en todo momento puede haber crisis o tensiones parciales en cualquier lugar.

En suma, las llamadas "nuevas amenazas" afectan todo, desde el Estado hasta el ciudadano individual, y en la actualidad son esencialmente un fenómeno de tiempos de paz. En efecto, si observamos con un ojo histórico agudo, veremos que la mayoría de las amenazas consideradas "nuevas" han estado ocurriendo desde hace mucho tiempo en todo el mundo, aunque antes hicieran su aparición principalmente en tiempos de guerra. Esto se confirma por los actos terroristas durante la guerra; las emigraciones masivas

después de bombardeos; el deterioro del medio ambiente causado por el uso de armas convencionales, químicas o nucleares; o las crisis económicas posteriores a las guerras. En síntesis, parecería que la única amenaza realmente “nueva” (o más bien “renovada”) es la interacción de la tríada: tráfico de drogas-subversión-terrorismo, como se observa en Colombia desde hace cuarenta años.

Desde mi punto de vista, tres cuestiones son centrales en este contexto:

- ? No se trata de “nuevas amenazas”, sino de una percepción distinta de las mismas.
- ? Estas amenazas afectan esencialmente a los países en tiempos de paz.
- ? El interés social en que las Fuerzas Armadas hagan más por menos dinero –un requisito muy característico de la economía de mercado– conduce a diseñar nuevas misiones, incluyendo su debatido rol en el desarrollo de los países. A esto se agrega el natural interés político en materializar la subordinación efectiva de las Fuerzas Armadas concentrándolas en sus tareas específicas con el fin de que hagan todo lo necesario para redefinir sus misiones.

Actualmente, los sectores de Defensa tienen que cumplir cuatro misiones principales. La primera es resolver las amenazas tradicionales o posibles ataques militares. La segunda, resolver las llamadas nuevas amenazas. La tercera consiste en cumplir los compromisos estratégicos del país, en este caso el mantenimiento de la paz y otras operaciones. Por último, la cuarta misión es desempeñar un papel en el desarrollo nacional como subsidiario del Estado si hay una economía de mercado. En este contexto, y como una quinta tarea, pueden agregarse las funciones de Seguridad pública cuando la policía es parte del sector de Defensa. Cada país dará prioridad a estas misiones en forma independiente basándose en su propia situación. Por ejemplo, el caso de Colombia es emblemático cuando se habla de “nuevas amenazas” debido al tráfico de drogas y a la guerra de guerrillas; en Bolivia, las Fuerzas Armadas cumplen un rol fundamental en el desarrollo del país colaborando con la población; por último, el de Uruguay es un caso singular debido a la preeminencia dada a su participación en operaciones internacionales.

Transformación de la Defensa. Evolución del concepto y su implementación en EE.UU.

Estados Unidos tiene una práctica muy saludable: aprovechar las lecciones aprendidas al finalizar cada conflicto o guerra. En esta dirección, al término de la guerra de Vietnam comenzó una ardua y muy seria revisión global de lo que había sucedido en ese conflicto. Como resultado, en 1973 surgió en Fort Monroe (Virginia) el comando de Adiestramiento y Doctrina (TRADOC), donde fue implantado todo el proceso. Inicialmente se manejaron allí dos conceptos, “defensa activa” y “combate tierra-aire”, este último reivindicando la teoría de la guerra aérea de Seversky, Michels y Douet.

Las experiencias fueron revisadas a fondo, y de los nuevos hallazgos, cotejados entonces con una visión dinámica, se dedujo que los cambios habían llegado a ser tan rápidos que las revisiones llevadas a cabo en el pasado cada cuarenta años necesitaban realizarse ahora cada dos años. Quizá el supuesto más importante en ese momento fue que debía producirse un cambio del ejército de la era industrial (segunda ola) a un ejército de la era de la tecnología y la información (tercera ola). El cambio es tan profundo que en la actualidad –a diferencia de lo ocurrido durante la Segunda Guerra Mundial– un soldado en la trinchera está al tanto de la evolución política de la guerra como lo está la opinión pública o incluso sus propios comandantes.⁵

Años después se agregó la necesidad estratégica de intentar reconciliar la acción de las Fuerzas Armadas estadounidenses en dos teatros simultáneos, como podría suceder si hubiera conflicto con Irak y Corea al mismo tiempo, una alternativa muy difícil de sostener logísticamente. Debe adicionarse a ello el peligro de una guerra asimétrica como la mayor amenaza de las llamadas naciones “conflictivas”. En este tipo de guerra, las armas de destrucción masiva y la neutralización del sistema tecnológico parecen ser los mayores peligros. Todos estos hechos están llevando a la urgente necesidad de realizar una verdadera “revolución” en asuntos militares, culminando al iniciarse el siglo XXI con el anuncio del entonces candidato George W. Bush de conducir un proceso de transformación militar.

En octubre de 2001, el Almirante Cebroski fue designado para hacerse cargo de la nueva oficina a las órdenes del Secretario Rumsfeld. Desde entonces, se elaboraron varios documentos, entre ellos los siguientes: Los líderes de la Defensa en la transformación; Seis metas de transformación del DOD; Transformación del adiestramiento; y finalmente, Guía de planificación de la transformación 2003. A estos documentos se suma el trabajo práctico de ampliar el proceso de transformación de la OTAN, mantener su comando de operaciones en Europa y crear un comando de transformación en Norfolk (Virginia) bajo el comando del Almirante Giambastiani de EE.UU. De esta forma, ambos procesos de transformación, el de EE.UU. y el de la OTAN, marchan sincronizados.

Considerando esta información, luego de revisar individualmente los documentos oficiales y examinando los discursos, trabajos y entrevistas del Secretario Rumsfeld, explicaré brevemente los aspectos básicos del proceso.

La definición de transformación es muy explícita; se trata del proceso que anticipa los cambios naturales en materia de competencia y cooperación militar a través de una combinación de capacidades, individuos y organizaciones, utilización provechosa de las ventajas de la nación y protección contra las vulnerabilidades asimétricas. Ello tiene como finalidad sostener una posición estratégica adecuada para promover la paz y estabilidad mundial. Según mi modo de pensar, los conceptos clave de la definición son: “anticipar los cambios naturales”, lo cual implica reconocer que existen cambios que trascienden la voluntad del hombre y que es necesario evitar; la “competencia y cooperación militar”, o sea que no cubre solamente la guerra; y finalmente, tanto la necesidad de protegerse contra “amenazas asimétricas” como la necesidad de “sostener una posición estratégica”.⁶

Este proceso de transformación es parte de la estrategia de “Prioridad” (Preemption) usada por primera vez después de los eventos del 11 de septiembre. Como sabemos, este principio difiere del de “Prevención” (Prevention), pues consiste en una respuesta decididamente ofensiva a cualquier amenaza que parezca inminente. Sin embargo, inmersa en las sutilezas de las definiciones, diría que la diferencia entre “prevención” y “prioridad” consiste en que para lograr la última es necesario tener poder mundial. De todos modos, la transformación militar radica en generar una fuerza militar que sea un efectivo instrumento de prioridad. Es decir, una rápida respuesta letal.⁷

Para insertar adecuadamente la explicación del significado de transformación, se debe contextualizar en los objetivos de política y defensa y los principios estratégicos sostenidos por EE.UU. Los objetivos de la política de defensa son: asegurar aliados y amigos, disuadir la contienda militar, intimidar las amenazas a los intereses y, si la

disuasión (intimidación) falla, derrotar al enemigo. En cuanto a los principios estratégicos sostenidos, los principales son: defender a EE.UU. y el proyecto de poder militar, manejar los riesgos, reforzar alianzas, tener capacidades flexibles y móviles, reforzar la posición global de EE.UU., desarrollar un amplio rango de capacidades militares y transformar la defensa.

El ámbito para este objetivo comprende la transformación de la conducción en combate, la transformación de la gestión, y además, la colaboración y operación con los otros instrumentos de poder. En este aspecto Rumsfeld fue muy explícito al declarar que la transformación únicamente de las Fuerzas Armadas es inútil, pues lo que debe transformarse es el sector de defensa como una totalidad. La estrategia de transformación consiste en tres partes relacionadas: transformación de la cultura mediante un liderazgo innovador, transformación de las fuerzas y, a través de la misma, transformación de los procesos y capacidades. El marco temporal del proyecto actual es de aproximadamente 20 años, teniendo en cuenta que Rumsfeld dijo a ese efecto que la transformación es un proceso que tiene un punto inicial pero no uno final, dando a entender que se trata de un proceso permanente.

Las responsabilidades principales del proceso recaen en el Secretario de Defensa, en la presidencia de la Junta de Jefes del Estado Mayor Conjunto y en el Director de la Oficina de Transformación. Siguen luego los responsables de la implementación, básicamente en los comandos operativos. De esta forma hay una relación de gestión de arriba hacia abajo y un proceso de realimentación de abajo hacia arriba.

El proceso de transformación en curso sirve a los seis objetivos operativos definidos en el año 2001, a saber: proteger las bases de operaciones críticas, diseñar y apoyar fuerzas para impedir amenazas de ataques, negar refugios a los enemigos, asegurar los sistemas de información, reforzar las capacidades de los sistemas espaciales y desarrollar el sistema en conjunto con una apropiada plataforma de procesamiento tecnológico y de datos.⁹ El último punto es un parámetro fundamental del proceso de transformación.

En mi opinión, la experiencia que mejor explica el avance tecnológico del comando y sistema de control estadounidense es el hecho de que en la guerra afgana –la primera guerra de este siglo– el comandante de las tropas no estaba en el escenario de guerra sino en Florida (EE.UU.). Esto sucedió porque la plataforma tecnológica y su cuartel general eran más eficientes estando en Florida que en las montañas de Afganistán. En Florida, el comandante estaba “más cerca” de sus tropas que en el propio Afganistán. La situación fue muy debatida en la prensa durante los meses de guerra.¹⁰

Los pilares que sostienen este proyecto son básicamente los siguientes: explotar las ventajas del Servicio de Inteligencia, desarrollar y experimentar conceptos, y continuar la transformación de capacidades.¹¹

Una de las medidas más importantes que converge con la transformación de Defensa es la decisión de proyectar Seguridad Patria como una organización encargada del propio territorio nacional. Desde el momento de su creación, esta oficina ha estado vinculada con la transformación del sector de defensa para interactuar con él.

En la figura 1, tomada del documento *Military Transformation, a Strategic Approach*¹², se puede explicar el proceso de transformación en el sector Defensa de los EE.UU. a través de un gráfico que muestra la actuación de la fuerza militar ante

una crisis. Allí puede apreciarse que la crisis y el conflicto se dividen en tres fases. En la primera se asegura, disuade (diplomacia) e intimida (militar); en la segunda fase se emplea el poder coercitivo o el instrumento militar; y en la última fase se restaura la situación. Mediante este cuadro se compara la acción que tendrían en dicho proceso las Fuerzas Armadas modernas y la que tendrían las fuerzas militares tradicionales. En pocas palabras, se adjudica a las fuerzas transformadas la capacidad de participar con más credibilidad en la etapa disuasiva, operar con mayor potencialidad, rapidez y libertad de acción alterando a su favor las condiciones iniciales y obteniendo los objetivos en plazos más breves y con menos cantidad de medios. Esto significa que se trata de fuerzas que sirven eficazmente a una estrategia de Prioridad (Preemption). Quizá el punto de controversia radique en la actuación de la fuerza militar en la etapa de restauración, pues, como se sabe, las fuerzas en transformación son cualitativas y de menor tamaño. Esta situación se observa actualmente en Irak, donde las mismas fuerzas que fueron exitosas en la segunda fase (coercitiva) han encontrado muchísimas dificultades en la tercera fase (restauración). Al respecto, a través de la prensa fueron conocidas en su momento las críticas opiniones vertidas por el ex Jefe de Estado Mayor del Ejército, General Shinzeki, respecto al número de efectivos a emplear en Irak.

Texto de la Figura 1

What's valued = Lo que se valora

Networking = Establecimiento de conexiones

Sensing = Detección

Envelope Management = Gestión de capacidad operativa máxima

Speed/Endurance = Velocidad/Resistencia

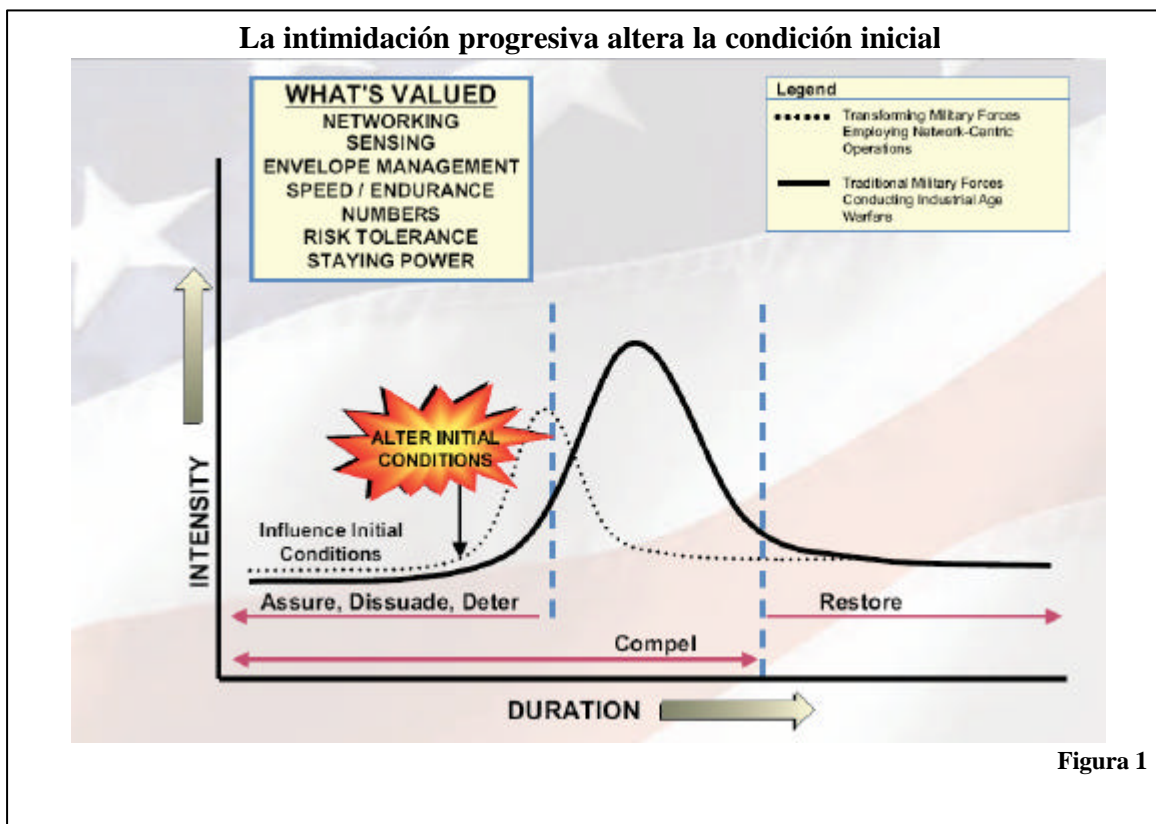
Numbers = Cantidad

Risk Tolerance =

Staying Power = Poder permanente

Alter Initial Conditions = Altera condiciones iniciales

Influence Initial Conditions = Influye en condiciones iniciales



Assure, Dissuade, Deter = Asegura, disuade, intimida

Compel = Obliga

Restore = Restaura

Intensity = Intensidad

Duration = Duración

Legend = Leyenda

Transforming Military Forces Employing Network-Centric Operations = Fuerzas militares transformadas que emplean operaciones céntricas de red

Traditional Military Forces Conducting Industrial Age Warfare = Fuerzas militares tradicionales que conducen guerras de la era industrial

Las Fuerzas Armadas, como indiqué más arriba, se basan en tres conceptos básicos. El primero es su naturaleza, ya que fueron creadas para desempeñar una tarea que la sociedad les ha asignado desde su origen. En segundo lugar, el Estado les ha conferido un marco reglamentario y legal. Y en tercer lugar, éste les proporciona capacidades para que lleven a cabo sus tareas naturales dentro de aquel marco legal. Hasta este punto, las cosas están vistas desde una perspectiva teórica. Los tres conceptos básicos interactúan, y si uno de ellos cambia produce un impacto sobre los otros. Por ejemplo, en Paraguay se tomó la decisión, establecida en la Constitución política, de que el país renunciaba a la guerra y que sus Fuerzas Armadas eran defensivas. Este cambio en el marco legal tuvo efecto en alguna medida sobre la naturaleza de las Fuerzas Armadas y, obviamente, en sus capacidades, ya que las mismas están obligadas a ser defensivas. En el caso de las principales potencias, los cambios no se producen en el marco legal, sino que directamente implican capacidades, que es el caso de la transformación militar en EE.UU.

Yo agregaría que la historia es la disciplina que nos enseña a conocer la naturaleza de los hombres y las instituciones. Mirando la historia, pues, podemos ver los distintos cambios que podrían haberse dado en la naturaleza de las Fuerzas Armadas y los casos específicos. Así, y esencialmente en Latinoamérica, cualquier modificación en alguno de estos tres conceptos básicos implica “transformar” las Fuerzas Armadas, proceso que en Latinoamérica es mucho más arraigado porque cubre aspectos políticos, aspectos de valor, y la relación con la sociedad. Todos estos aspectos se repiten frecuentemente en las agendas de defensa de los países. En Latinoamérica, transformar las Fuerzas Armadas es necesariamente sinónimo de un cambio radical en su naturaleza, las leyes que las gobiernan y sus capacidades.

Finalmente, todas las decisiones políticas tomadas en Defensa terminan impactando la estructura y organización de las Fuerzas Armadas en lo que se llama “diseño de fuerza”. Esto es, las nuevas misiones requieren un nuevo diseño de las fuerzas militares. Si agregamos misiones o tareas a las Fuerzas Armadas, debe tenerse en cuenta que hay que darles las capacidades necesarias. Es en este punto donde el liderazgo militar debe poner el acento y dar su opinión profesional.

Hoy se manejan simultáneamente tres conceptos. En los EE.UU. existe una definición en la que adaptación, modernización y transformación son etapas de un mismo proceso, básicamente dividido en corto, mediano y largo plazo.¹³ Para el caso latinoamericano, me parece, la interpretación más adecuada de cada etapa sería la siguiente. Adaptación: consiste en adecuar las estructuras existentes para continuar cumpliendo las tareas previstas; modernización: es optimizar capacidades para cumplir en mejor forma las misiones dispuestas; y transformación: desarrollar nuevas capacidades para cumplir nuevas misiones o desempeñar nuevos roles en combate.

Sobre esta materia, debe enfatizarse que no se trata de aplicar recetas foráneas, y mucho menos de copiar modelos, sino de considerar las tendencias y seleccionar los aspectos que podrían ser aplicables manteniendo las cosas en proporción y respetando las especificidades.

Basándose en esta declaración, sería particularmente interesante que en las próximas reuniones militares de la región se discuta a fondo la idea de la transformación militar (o polivalencia) con el propósito de extraer conclusiones para Latinoamérica.¹⁴ En particular, porque posiblemente los procesos de modernización tarde o temprano pierdan su validez, generando la necesidad de llevar a cabo una transformación más integral de las Fuerzas Armadas.

En este punto, considero que en los futuros procesos de transformación militar deben tomarse en cuenta, como mínimo, los siguientes aspectos:

- 1) Primero, definir claramente el modelo estratégico, asumiendo que el diseño de fuerza derivará de él. Además, determinar la prioridad de las misiones actuales, es decir: 1) hipótesis de conflicto (amenazas convencionales); 2) amenazas nuevas o no convencionales; 3) compromisos estratégicos; y 4) el rol en el desarrollo. Por ejemplo, para Uruguay, su primera prioridad la constituyen los compromisos estratégicos (3); para Chile, probablemente ocupen este lugar las amenazas convencionales (1); y para Colombia, las amenazas no convencionales (2).

- ? Las Fuerzas Armadas concebidas como instrumento de política exterior y no al servicio de hipótesis locales, separadas de los intereses y oportunidades de los estados. Esta definición produce un cambio en la consideración porque erosiona los fundamentos que han tenido las Fuerzas Armadas durante el último siglo.
- ? Desarrollar capacidades conjuntas con posibilidades de interoperabilidad.
- ? Organizaciones polivalentes más modernas, equipadas con reservas móviles. Paralelamente preparar las fuerzas para un desempeño eficiente en operaciones multinacionales.
- ? Definir con más claridad el rol que las Fuerzas Armadas tendrán en el desarrollo nacional, cuidando no desnaturalizar su función principal. Además, desarrollar las capacidades indispensables para el manejo de “nuevas misiones”, ya que si bien las misiones pueden ser nuevas, las amenazas no lo son.
- ? Proporcionar una efectiva coordinación militar-policial en las “áreas grises”, en las cuales las fuerzas policiales son usadas visiblemente en tareas de combate debido a las necesidades del país. Esto puede verse, por ejemplo, en Colombia, y es importante notar que muchos países tienen las fuerzas policiales bajo el Ministro de Defensa.

Nuestra discusión en América Latina será definir si debemos modernizar o transformar, o si finalmente, debido a la falta de recursos o a las necesidades del país, no quedará más remedio que la adaptación. El hecho de asignar nuevas misiones a las Fuerzas Armadas constituye una obligación de la transformación, puesto que las nuevas misiones exigen la adquisición de nuevas capacidades.

Conclusiones

- ? La transformación de la Defensa no es un monopolio de EE.UU., sino una tendencia que ya ha comenzado. Sin embargo, no es imperativa en América Latina si las condiciones no la garantizan. Debe determinarse si se requiere adaptación, modernización o transformación.
- ? Para decidir si se transformará la Defensa, debe identificarse y diagnosticarse el problema, y luego preparar un plan para el largo plazo.
- ? Cada situación tiene un punto inicial diferente. La transformación de EE.UU. no tiene el mismo punto de partida que la de Bolivia o Brasil.
- ? La transformación no es solo tecnológica (modernización); es también un cambio en la doctrina y estructura de las fuerzas.
- ? En cuanto al combate, no se trata solo de mejorar los métodos, sino también de desarrollar nuevas formas.
- ? La idea central no es reemplazar toda la estructura militar, sino combinar la nueva estructura con la ya existente.

- ? En América Latina la transformación de las Fuerzas Armadas significa enfocar los tres parámetros básicos: naturaleza, marco legal y capacidades.

¹ Profesor de Asuntos de Seguridad Nacional en el Centro de Estudios de Seguridad Hemisférica (National Defense University – Washington DC)

² Declaración de San Carlos de Bariloche, octubre de 1996

³ En algunos países como Chile, Colombia y Venezuela entre otros, la policía es parte del Ministerio de Defensa.

⁴ Creo que las amenazas son situaciones donde está involucrada la voluntad de un adversario o enemigo. El desempleo, la hambruna, el analfabetismo, la pobreza, etc. son problemas, fallas estructurales de la sociedad o escasez.

⁵ Se recomienda: *War and Antiwar*, de Alvin y Heidi Toffler, EE.UU., 1994

⁶ Transformation Planning Guidance, abril de 2003, pág. 3

⁷ El concepto fue mencionado por primera vez en la Estrategia de Seguridad Nacional (2003). Sin embargo, es un viejo concepto que ha sido utilizado, entre otros, por Beaufre en su libro "Disuasión and Strategy". Se recomienda: *"Preemptive Action, When, How, and to What Effect"* de Elaine Bunn", Strategic Forum, INSS (NDU) N° 2000, julio de 2003.

⁸ En EE.UU. se distingue entre disuasión (dissuasion) e intimidación (deterrence). La primera es más una actitud diplomática y la segunda pone más énfasis en el instrumento militar.

⁹ Informe Cuadrienal de Revisión de Defensa (QDR) y Informe Anual del Departamento al Presidente y el Congreso.

¹⁰ Para muchos ex militares, la inusual situación no fue bien comprendida. Esto generó un debate en los periódicos de la época.

¹¹ Military Transformation. A Strategic Approach, otoño de 2003, pág. 30

¹² Obra citada, Military Transformation. A Strategic Approach, otoño de 2003, pág. 30

¹³ El concepto de adaptación se explica en *Managing Change: Capability, Adaptability, and Transformation*, de Hans Binnendijk y Richard Kugler, Defense Horizons, junio de 2001.

¹⁴ Una alternativa a la transformación que es un proceso más generalizado, es lograr mayor polivalencia en el instrumento militar. Sin embargo, la polivalencia no siempre garantiza eficiencia en las áreas que se pretende incluir.